Comisión de Asuntos Internacionales
Carpetas Nos. 2984, 3051 y 3107 de 2018

Versión Taquigráfica N° 1641 de 2018

ARBITRAJE COMERCIAL INTERNACIONAL

Instituto de Derecho Internacional Privado de la Udelar
Aprobación

NSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY (INAU)

Situación de los Centros Caif en la frontera del Chuy

ENMIENDA DE KIGALI AL PROTOCOLO DE MONTREAL RELATIVO A LAS SUSTANCIAS QUE AGOTAN LA CAPA DE OZONO

Aprobación

PROTOCOLO DE COOPERACIÓN Y FACILITACIÓN DE INVERSIONES INTRA-MERCOSUR Y SU ANEXO

Aprobación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 13 de junio de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Roberto Chiazzaro (Vicepresidente).

MIEMBROS: Señores Representantes Nelson Agüero, María Dolores Álvarez, Gabriel Gianoli y Jorge Meroni.

INVITADOS: Se recibe a una delegación del Instituto de Derecho Internacional Privado de la UdelaR: Directora Profesora, doctora Cecilia Fresnedo y doctor Gonzalo Lorenzo, Secretario. Se recibe a una delegación del Consejo del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU): Psicólogo Social y Master en DDHH Fernando Rodríguez,

Vicepresidente y educadora social Muriel Presno, Directora del Programa Primera Infancia.

SECRETARIO: Señor Gonzalo Legnani.

PROSECRETARIO: Señor Daniel Conde Montes de Oca.

SEÑOR PRESIDENTE (Roberto Chiazzaro).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Asuntos Internacionales tiene el honor de recibir a una delegación del Instituto de Derecho Internacional Privado, integrada por su directora, doctora Cecilia Fresnedo, y su secretario, doctor Gonzalo Lorenzo.

Hoy vamos a tratar el proyecto de ley sobre Arbitraje Comercial Internacional que, según vimos, se basa en una ley modelo sobre arbitraje comercial internacional. Estuvimos leyendo los informes que ustedes brindaron en el Senado.

Nos gustaría que hoy nos ilustren en líneas generales acerca de los objetivos de la iniciativa. Siempre es bueno tenerlos presente para poder hacer preguntas por si surgen algunas dudas.

SEÑORA FRESNEDO (Cecilia).- Antes que nada, queremos agradecer a la Comisión muy especialmente por la invitación, por la posibilidad de transmitir desde la academia lo que pensamos al respecto.

Este proyecto de ley, como bien dijo el señor presidente, está basado íntegramente en la ley modelo de Naciones Unidas, que tiene por objeto -como toda norma modelo-, ser la fuente de las leyes que cada país adopta. Uruguay es, prácticamente, el único país de Latinoamérica que todavía no la ha incorporado. Ello no quiere decir que en nuestro país no haya arbitraje. Tenemos arbitraje y está reconocido expresamente desde 1989 en el Tratado de Derecho Procesal Internacional firmado en Montevideo. Somos parte de la Convención sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros, de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, de la OEA, y del Protocolo del Mercosur. Por supuesto que en el Código General del Proceso está reconocido y regulado el arbitraje doméstico, y el internacional, muy escuetamente, en el artículo 543 en cuanto al reconocimiento y ejecución del laudo arbitral. ¿Qué nos está faltando? La ley interna de procedimiento que tome las soluciones universales.

En América Latina, todos los países la tienen. ¿Cuál es el problema? Esto nos coloca en desventaja como país para poder fijar como sede a Uruguay. Un país no puede ser sede si no tiene una ley de procedimiento de arbitraje internacional. Reitero que en el CGP está regulado el procedimiento doméstico, interno, para los arbitrajes nacionales y esas normas no son traspolables al arbitraje internacional.

Como decía, estamos en desventaja. Hace poco tiempo, creo que el año pasado, Cuba hizo un evento académico y profesional destinado a promover al país como sede de los arbitrajes. Esto lo hacen todos los países que pueden. ¿Cuáles son los que pueden? Los que tienen ley de procedimiento porque, de lo contrario, cuando los privados van pactar el arbitraje en un negocio o en un contrato, si una de las empresas uruguayas propone al Uruguay como sede del arbitraje, los abogados de la otra parte van a preguntar si tenemos incorporada la ley de Naciones Unidas, y si no es así, no podemos ser sede.

El tema de la sede es muy importante desde el punto de vista práctico, no solo de la visión internacional que tiene el país, sino porque genera trabajo para los profesionales, recursos -hoteles en los que se alojan, etcétera-. Generalmente, el arbitraje se produce en casos importantes, y cuanto más importante sea el monto, más reditúa.

SEÑOR LORENZO (Gonzalo).- Quiero aclarar que se trata de arbitraje privado comercial, es decir, no tiene nada que ver con arbitrajes en que haya participado el país por razones de inversiones, etcétera. Los arbitrajes de inversiones se rigen por otras reglas; están fuera de este proyecto de ley. Esto es arbitraje comercial privado e internacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir que este proyecto no incluye a los Estados.

SEÑOR LORENZO (Gonzalo).- No, salvo cuando actúan como empresas privadas, en el ámbito privado, como, por ejemplo, entes comerciales que si quieren, pactarán arbitraje en contratos privados.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿No obliga?

SEÑOR LORENZO (Gonzalo).- Es absolutamente voluntario. De hecho, los entes autónomos del Estado uruguayo han pactado en algunos casos arbitraje comercial internacional en otras sedes. Un ejemplo de ello es Ancap cuando compró combustible a Venezuela, que en algunos de sus contratos fijó el arbitraje en ese país, que tiene ley con sede de arbitraje comercial privado, pero absolutamente voluntario. Reitero que esto es absolutamente comercial, privado, voluntario y en ningún caso compromete los intereses del país como país o como Estado en absoluto; no tiene nada que ver una cosa con la otra.

¿Por qué la importancia del arbitraje desde el punto de vista comercial? Hace muchos años, en el Código de Comercio, el arbitraje era preceptivo para las disputas comerciales, pero luego, se eliminó ese carácter. Entonces, en el ámbito internacional, las partes se preguntan cuáles serían los jueces competentes en el caso de tener que recurrir a un arbitraje. Cuando el contrato no está claramente ubicado en un solo país, surge la dificultad de decidir qué ley se aplica, y cada parte quiere que se aplique la de su país, porque es la que conoce o tiene mayor especialidad, porque hay ciertas garantías procesales, etcétera.

Yo no voy a ir a litigar a la China ni a Canadá; tengo que poder defenderme en una sede a la que tenga acceso. Este es el famoso tema del acceso a la Justicia, un gran problema para todos los contratos internacionales. A veces, se pierde mucho tiempo y dinero negociando esta cuestión que no hace al negocio en sí mismo, a lo que realmente genera divisas.

El arbitraje es un mecanismo que en general satisface a ambas partes, precisamente, porque pueden elegir una sede neutral que queda accesible a ambas partes, porque los árbitros son designados por una institución reconocida internacionalmente como, por ejemplo, una cámara internacional o una cámara nacional y porque las partes pueden fijar sus propios procedimientos. Entonces, muchas veces, es la válvula de escape para solucionar los otros problemas de ley y juez aplicables en los contratos internacionales.

Es por eso que el que, en general, el arbitraje internacional tiene éxito; no es que el árbitro sea mejor que los jueces, sino que termina siendo una buena solución, inclusive, cuando las partes no tienen la misma fuerza de negocio. Si viene una empresa multinacional y tiene que negociar con un comerciante nacional, obviamente, con fuerzas económicas diferentes, muchas veces, una empresa dice que tiene sus reservas respecto a cómo está funcionando el sistema judicial en un país o en otro.

Lamentablemente, no todos los países tienen el mismo servicio de justicia que puede tener Uruguay, que es reconocidamente objetivo e independiente y, muchas veces, las empresas no conocen las reglas de los países. Por otro lado, la empresa pequeña uruguaya dice: "Pero yo no voy a ir a litigar a Estados Unidos por el embarque de un contenedor de galletitas. No hay ninguna posibilidad de que yo vaya a pelearme con la multinacional a Estados Unidos". Entonces, aparece el arbitraje. No tenemos la chance de ir a Estados Unidos, pero podemos fijar un arbitraje

Cabe señalar que ningún operador puede negar las garantías respecto del arbitraje en Uruguay, pero, actualmente, tenemos que fijar Buenos Aires, San Pablo, Santiago de Chile, etcétera, un país neutral que dé garantías a todos y que sea accesible a las dos partes. Si tuviéramos esta ley de arbitraje con una sede en Uruguay, sería una gran cosa para los operadores comerciales uruguayos.

Si la situación es enteramente nacional, con el cumplimiento de un contrato en nuestro país, no se puede internacionalizar y sacar de la justicia uruguaya. Esta es una modificación que tiene el proyecto de ley que nos preocupamos especialmente en promover. El arbitraje no se puede internacionalizar por la sola voluntad de las partes porque eso podría dar lugar a situaciones abusivas. El arbitraje debe ser internacional en sí mismo, que es lo que genera la duda en cuanto a cuál es la ley a aplicar y el juez internacionalmente competente.

SEÑOR MERONI (Jorge).- Estudié el proyecto y comparto todo lo dicho.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si las partes fueran una empresa uruguaya con otra norteamericana, por lo general, se pide una sede neutral. ¿Se estila eso? Sería raro litigar en el país de una de las partes.

SEÑORA FRESNEDO (Cecilia).- Lo más difícil es que acepten los tribunales estatales de una de las partes, pero no necesariamente fijar la sede del arbitraje.

SEÑOR LORENZO (Gonzalo).- Muchas veces, se elige la sede del arbitraje y un mecanismo o normas institucionales de arbitraje que no son estrictamente las de Uruguay. Por ejemplo, fijan el procedimiento de la Cámara de Comercio Internacional o de alguna otra cámara. Entonces, la sede tiene relevancia en muchos otros aspectos como, por ejemplo, cuando hay que recurrir a actos de coerción, cuando los árbitros necesitan citar a un testigo o realizar una inspección ocular, etcétera. En esos casos, obviamente, los árbitros no pueden actuar por sí mismos, sino que deben pedir asistencia a la justicia. A estos efectos, la sede es muy útil, pero las reglas generales pueden ser pactadas por las partes con base en alguna institución internacional.

Si bien se puede buscar una sede neutral, existiendo ley de arbitraje con las reglas claras, no hay una dificultad en que una empresa extranjera acepte la sede en Uruguay.

SEÑORA FRESNEDO (Cecilia).- Las reglas son universales porque fueron propuestas por las Naciones Unidas. Si hay ley, la empresa extranjera no tiene problemas. No podemos aplicar el Código General del Proceso de nuestro país porque está pensado para el arbitraje doméstico.

SEÑORA ÁLVAREZ (María).- ¿Quién va a dirigir la sede? ¿Va a estar dirigida por los empresarios y por el Estado?

SEÑORA FRESNEDO (Cecilia).- La sede es elegida por las partes.

SEÑOR LORENZO (Gonzalo).- La sede es el lugar elegido por las partes para que el arbitraje se desarrolle. A su vez, el arbitraje es dirigido por los árbitros que eligieron las partes siempre de común acuerdo: lo hacen directamente o a través de una institución que brinde garantías para ambas empresas. Si se designa una institución en el país sede, ella actuará guiando el arbitraje, pero no necesariamente la sede es una institución.

Lo importante de la sede es que es el lugar donde se desarrolla el arbitraje. Por eso es importante la ley, para que Uruguay sea elegido como sede.

SEÑOR PRESIDENTE.- Descuenten que este proyecto de ley va a ser votado y aprobado por la Cámara, seguramente, en el mes de julio.

Agradecemos su presencia.

(Se retira de sala la delegación del Instituto de Derecho Internacional Privado)

——Tenemos dos informes para presentar. Uno refiere a la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y, el otro, al Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur y su Anexo.

La Comisión de Asuntos Internacionales tiene el agrado de informar y someter a su consideración el proyecto de ley mediante el cual se aprueba la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono.

El 15 de octubre de 2016, en reunión celebrada en Kigali, con participación de Uruguay, las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono llegaron a un acuerdo para reducir el consumo y la producción de hidrofluorocarbonos.

El Protocolo de Montreal ha logrado que haya una recuperación en la capa de ozono gracias a la eliminación de las sustancias que agotan el ozono, SAO.

¿Por qué es importante esta ratificación para Uruguay? Porque Uruguay es un país proactivo en temas medioambientales y así lo ha demostrado históricamente al ratificar el Protocolo de Montreal y todas sus enmiendas.

El Protocolo de Montreal ha sido objeto de varias enmiendas; la última de ellas es la Enmienda de Kigali, que es la quinta de una serie de enmiendas del Protocolo, y fue aprobada para eliminar los hidrofluorocarbonos.

Uruguay viene ratificando todas las enmiendas y en tal sentido, se considera importante continuar el camino de liderazgo en temas ambientales, buscando ser uno de los primeros países en la región que ratifique la Enmienda de Kigali. Uruguay, como país en desarrollo, se verá beneficiado mediante incentivos especiales al ratificar la Enmienda de Kigali.

El artículo 10 del Protocolo de Montreal establece un mecanismo financiero para ofrecer cooperación financiera y técnica, incluida la transferencia de tecnología, con vistas a apoyar a los países en desarrollo en el cumplimiento del Protocolo.

El país tendrá flexibilidad para priorizar la cuestión de los hidrofluorocarbonos, definir sectores y seleccionar tecnologías.

Se respaldarán las actividades de apoyo para el fortalecimiento institucional, la concesión de licencias y cupos de importación.

Si un país en desarrollo no puede cumplir sus obligaciones debido a las deficiencias en la aplicación de las disposiciones sobre transferencia de tecnología y el mecanismo financiero, puede iniciar un proceso que dará lugar a una decisión de a Reunión de las Partes sobre las medidas que se deben adoptar.

La Enmienda permite a los países Partes cierto grado de flexibilidad en la aplicación de sus obligaciones y está concebida para dar a los países en desarrollo tiempo y oportunidades suficientes para eliminar los HFC.

Asimismo, la Enmienda no prescribe la eliminación total de los HFC y reconoce que en algunas circunstancias se permitirá el uso de estas sustancias.

En atención a lo expuesto y a las bondades que tiene esto para el país desde el punto de vista medioambiental, lo sujeto a la aprobación de todos ustedes.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Quiero informar sobre otro proyecto de ley: "Protocolo de Cooperación y Facilitación de inversiones IntraMERCOSUR y su anexo".

Este Acuerdo es un instrumento jurídico que pretende fortalecer e incrementar las inversiones mutuas productivas al tiempo que abre nuevas iniciativas de integración, promoviendo la cooperación y la inversión directa entre los Estados parte.

Debemos destacar que los países del Mercosur configuran los principales orígenes y destinos de la inversión para Uruguay, siendo estas originarias del 37,6% del total de la inversión extranjera directa recibida por nuestro país en 2015. A su vez, las principales oportunidades de inversión de empresas nacionales en el exterior se han presentado en los países del Mercosur.

Los artículos 1º, 2º y 3º refieren al objetivo del Protocolo, comentado precedentemente.

El artículo 4º garantiza, entre otros, a los inversionistas el acceso a la justicia y procedimientos administrativos.

El artículo 5º consagra la no discriminación en el trato a los inversionistas de otro Estado parte y sus inversiones.

No obstante lo anterior, estas disposiciones no se aplicarán para invocar un trato más favorable otorgado por un Estado parte, en virtud de tratados de inversión, acuerdos en materia de doble imposición u otros.

El artículo 6º establece, como principio, la imposibilidad de los Estados partes de expropiar las inversiones cubiertas por el presente Protocolo.

El artículo 7º prevé que la restitución, indemnización, compensación u otra figura que se proporcione en caso de pérdidas debidas a guerra u otro conflicto armado, revolución, estado de emergencia nacional, insurrección, disturbio o cualquier otro acontecimiento similar, tendrá un trato no menos favorable que el Estado parte en cuestión conceda a sus propios inversores.

El artículo 8º estipula la transparencia que los Estados partes garantizarán a través de la publicación de sus leyes, regulaciones y resoluciones administrativas.

El artículo 9º establece la libre transferencia de los fondos relacionados con la inversión realizada por un inversionista de otro Estado parte.

El artículo 12 establece que ninguna disposición del Protocolo se interpretará de forma que impida a un Estado parte adoptar o mantener medidas destinadas a preservar el orden público.

El artículo 16 expresa que las disposiciones del presente instrumento no impedirán que un Estado miembro mantenga o adopte medidas para garantizar que las inversiones que reciba se realicen de conformidad a la legislación laboral.

Por otro lado, cada Estado Parte se compromete a no modificar o derogar su legislación sobre las referidas materias.

El artículo 18 dispone la designación de puntos focales cuya responsabilidad principal es el apoyo a los inversionistas.

El artículo 20 establece que los Estados parte deberán respetar el nivel de protección de la información.

El artículo 21 contempla que los Estados partes difundan en el territorio de los demás Estados Parte, información general sobre inversión.

El artículo 22 consagra la cooperación entre las agencias y organismos de promoción de inversiones.

El artículo 23 prevé que en caso de que un Estado parte se sienta lesionado por una medida adoptada por otro Estado Parte, el primero de ellos pueda iniciar un procedimiento de prevención de controversias, el que está especificado en el propio artículo.

El artículo 24 expresa que, agotado el procedimiento de prevención de controversias indicado en el artículo 23, cualquiera de los Estados parte en esa controversia puede someterla a los mecanismos de solución de controversias vigentes en el Mercosur.

El artículo 26 recoge las disposiciones finales habituales sobre denuncia, enmienda y ratificaciones al presente Protocolo.

En atención a lo expuesto, sugiero la aprobación del presente Protocolo de Cooperación y Facilitación de inversiones IntraMERCOSUR.

SEÑORA ÁLVAREZ (María Dolores).- ¿Y los otros artículos?

SEÑOR PRESIDENTE.- Le voy a ser franco. Los voy salteando, porque se refieren, más o menos, a lo mismo. He destacado los más importantes, como el de solución de controversias y la equiparación que tiene que haber entre los inversores de todos los Estados parte. Si usted quiere puedo hacer el análisis; sin ningún problema.

SEÑORA ÁLVAREZ (María Dolores).- No es necesario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Además, este es un protocolo de inversiones totalmente distinto a los que ha asignado Uruguay, que lo firma al amparo de otras disposiciones legales y tiene otro mecanismo de solución de controversias.

Como puede observar, lo último que señalé, que refiere al mecanismo de solución de controversias, se licúa en el marco del Acuerdo del Mercosur, precisamente, para expresar los mecanismos de solución de controversias.

También es de destacar que el 37% de las inversiones que recibe Uruguay proceden del Mercosur y las empresas uruguayas, básicamente, cuando han invertido en el exterior, lo han hecho en el ámbito del Mercosur, dada la capacidad limitada que tienen. Por ejemplo, Conaprole ha sido una de las empresas que más ha invertido. En su momento, ha invertido en Brasil y también en Venezuela.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR MERONI (Jorge).- Queremos solicitar que el Tratado del Arbitraje Comercial Internacional se apruebe en forma general hoy y que se informe en la primera sesión de Cámara.

SEÑOR PRESIDENTE.- Usamos este mismo mecanismo con el tema del aceite de oliva.

En discusión general.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

SEÑOR MERONI (Jorge).- Propongo votarlo en bloque.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar en bloque todos los artículos.

(Se vota)

——Cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La Comisión pasa a intermedio hasta la hora 11.

(Es la hora 10 y 42)

(Ingresa a sala una delegación del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay)

——La Comisión da la bienvenida a una delegación del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay integrada por el director Fernando Rodríguez y por la directora del Programa Primera Infancia señora Muriel Presno.

Como ustedes saben, la Comisión está particularmente preocupada por varios acontecimientos sucedidos en la ciudad del Chuy.

Esta ciudad se ha convertido en una zona de gran inmigración, ya que muchos ciudadanos cubanos están ingresando al país a través de ella, pero lo que más nos preocupa es la situación de los ciudadanos brasileños y los uruguayos que viven del otro lado de la frontera, ya que en la zona se ha concentrado una gran cantidad de población debido a los problemas que atraviesa Brasil. Además, sabemos -por lo que hablamos con la señora directora del INAU- que hay alguna tensión debido a la demanda de atención a niños en los CAIF.

En tal sentido, nos dijeron que ustedes eran las personas más idóneas para informarnos sobre el tema.

También queremos comentarles que los diputados del departamento de Rocha están muy preocupados por las situaciones que se están dando en el Chuy, ya que no solo se da esta problemática, sino que también hay problemas con el narcotráfico; en realidad, se ha transformado en una zona complicada.

Por esta razón, la Comisión viajará al Chuy y por ello ha estado haciendo acopio de información con diferentes dependencias del Estado que han trabajado en el tema.

Por lo tanto, les solicitamos que, con total comodidad -en la medida de lo posible-, nos informen sobre la situación, ya que nos interesa saber si se está cubriendo toda la demanda. Sabemos que Uruguay tiene un cumplimiento ejemplar en cuanto a la atención de los inmigrantes, tanto a nivel de Montevideo como del interior, pero, por las razones expuestas, nos interesa conocer la situación del Chuy.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Fernando).- En esta oportunidad, estoy acompañado por la señora Muriel Presno, que es la directora del Programa Primera Infancia, que desarrolla las políticas de atención a niños y niñas de cero a tres años a nivel nacional. Esta área desarrolla los componentes metodológicos de atención y gestiona la supervisión para que dichos componentes se desarrollen correctamente en los diferentes centros.

Como ustedes saben, el plan CAIF está celebrando sus treinta años de desarrollo, el que se fue profundizando en todas las Administraciones desde 1988 en adelante. En este momento, atendemos a alrededor de sesenta mil niños de cero a tres años en todo el país y contamos con cuatrocientos ochenta centros, con las otras modalidades.

Por otra parte, este año, la Administración asumió un desafío muy importante, ya que pretende contar con ciento sesenta y cinco nuevos centros para distintas modalidades, es decir, que no solo serán para el plan CAIF, sino también para casas comunitarias y centros de atención a hijos e hijas de madres y padres adolescentes. En este sentido, la meta es llegar a cubrir el 65% de los niños de cero a tres años a edad. Además, la meta del gobierno para 2020, junto con la ANEP, es que todos los niños y niñas de tres años -no está planteado que sea obligatorio- tengan la posibilidad de ir a un centro de atención a la primera infancia.

Por otra parte, en cuanto a la situación particular que atraviesa el Chuy, en primer lugar, quiero decir que en el directorio nos dividimos las referencias por departamento y yo -no por elección, sino por una estrategia territorial- tengo como referentes a tres departamentos limítrofes con Brasil, que son Rocha, Cerro Largo y Rivera. En realidad, las situaciones en estos departamentos no son muy distintas, más allá de que es cierto, claro y público que en el Chuy se han incrementado las situaciones violencia y que por allí han ingresado inmigrantes, fundamentalmente, cubanos y venezolanos.

Para nosotros y para el país, el ingreso de esta cantidad de inmigrantes es algo nuevo, al igual que para nuestros centros y los de primaria. En tal sentido, estamos generando los aprendizajes necesarios para abordar la temática de la mejor manera posible.

Por otra parte, en varias ocasiones he estado en el Chuy dialogando con algunas de las instituciones que trabajan allí y puedo decir que hasta hace algunos meses tenían cierta sensación de impotencia ante las situaciones que se estaban dando. Sin embargo, en el último tiempo las instituciones de la zona nos han manifestado que debido a un acuerdo realizado entre los ministerios del interior de Uruguay y Brasil, una serie de situaciones han permitido a la población ver cierta calma, obviamente, con un incremento importante de la presencia policial en ambos márgenes de la frontera. Sin duda, lo deseable no es que esta situación sea permanente, sino puntual y para lograr que la seguridad pueda mejorar.

Como dije, estamos conversando con algunas instituciones de la zona a fin de elaborar un dispositivo que nos permita articular acciones con el Poder Judicial, la Fiscalía, las organizaciones de la sociedad civil, de la salud y de la educación, como así también con las instituciones vinculadas al INAU, tanto las desarrolladas por funcionarios como las que lo hacen a través de convenios.

En realidad, hemos tratado de esperar que la situación se calme para generar un dispositivo que, en principio, nos permita reunirnos para analizar la situación y luego generar una estrategia de intervención permanente, pero mucho más articulada.

Una de las cosas que vimos en la zona es que hay un nivel importante de desarticulación. Si bien cada institución brinda sus servicios de la mejor manera posible, sentimos que la articulación del lado uruguayo

todavía es débil, lo que se profundiza cuando se intenta trabajar con población que va y viene y que transita por la frontera cotidianamente. En realidad, para atender a un niño o a una familia brasilera del lado uruguayo es necesario articular con el lado brasilero, lo que ha sido muy dificultoso, a pesar de los esfuerzos realizados. Tenemos la sensación de que Brasil termina a 20 kilómetros del Chuy, en Santa Victoria, ya que entre esa ciudad y el Chuy no hay presencia estatal brasilera -hay una gran ausencia de instituciones-, lo que dificulta mucho más las cosas.

De todos modos, como dije anteriormente, en esta nueva etapa, en los últimos dos meses, se ha visto al Estado brasilero a través de la presencia policial, lo que se logró con los acuerdos llevados a cabo entre los ministerios del interior.

En realidad, esa dificultad es importante, ya que pensamos que la situación de frontera hay que tomarla como tal. En tal sentido, hemos intentado profundizar en una investigación que está desarrollando la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República sobre la cultura de frontera, y hace unos meses, se presentaron algunos avances en Treinta y Tres.

Si logramos hacer un evento, nucleando a las organizaciones de la zona, queremos presentar los avances de esta investigación, porque nos parece que el diseño de intervenciones sociales en frontera tiene que incorporar la cultura que se da en esa zona. Ese estudio, por ejemplo, señala que la informalidad y el mercado -me refiero a interpretaciones de los sociólogos- han hecho un proceso de desplazamiento de los Estados. Entonces, la sociedad aparece determinada y fuertemente regulada o desregulada por el mercado y la informalidad. Inclusive, tiene algunas connotaciones vinculadas a la percepción cultural del delito, a qué perciben como delito un ciudadano de frontera y uno de ciudad, ya que hay diferencias importantes.

Por lo tanto, en la educación de los niños ese es un elemento a tener en cuenta, ya que la vara de percepción del delito en la frontera está mucho más levantada. En realidad, en la ciudad la cultura ciudadana concibe determinadas situaciones como delito y en la frontera no, ya que allí han naturalizado algunas cosas. Sin duda, para nosotros, esto es algo muy importante y no podemos obviar esas percepciones de la ciudadanía a la hora de trabajar con los niños; por lo tanto, esos elementos deben estar presentes.

Por otra parte, en el Chuy tenemos tres centros CAIF, y en ellos la presencia de niños brasileros y de otras nacionalidades es menor, ya que alcanza al 5% de la población atendida. Estamos hablando de dieciocho niños que, fundamentalmente, son brasileros, aunque también hay españoles y colombianos; como verán, la presencia de niños de otras nacionalidades todavía no es significativa.

Todos los centros CAIF también trabajan con las familias. Por lo tanto, no solo atienden a los niños diariamente, sino que también trabajan con la madre embarazada o con los adultos referentes en el programa de Experiencias Oportunas. Eso tiene como objetivo primordial que la educación, la estimulación y la capacidad de cuidados empiece en el hogar, que es el ámbito fundamental para el desarrollo pleno, sano e integral de un niño. Se trabaja desde el momento de la concepción, del embarazo.

Por otra parte, todos los CAIF tienen un dispositivo técnico profesional formado por un psicólogo o psicóloga, psicomotricista, un trabajador social o trabajadora social, que desarrollan un trabajo con la familia, desplazándose a los hogares.

En las cuestiones vinculadas con la población migrante, se trabaja como en cualquier otra situación de familia de uruguayos: el equipo técnico se aproxima al hogar o las familias al centro. Allí aparecen dificultades vinculadas con la condición de inmigrante y desde ahí se trabaja. Aparecen cuestiones de documentos, de inserción en las redes de protección social por salud, por educación, etcétera. Desde ahí se trabaja como se trabajan otras dificultades de uruguayos que a veces tienen problemas de inserción en los servicios de salud.

Por otro lado, en términos globales y a partir de la preocupación de los flujos migratorios en la región del Mercosur, la semana pasada participé en la comisión permanente Niño Sur del Mercosur. Niño Sur es un ámbito donde nos reunimos los responsables de infancia del Mercosur, en el marco de lo que es la reunión de altas autoridades de derechos humanos, que es una de las reuniones de la estructura del Mercosur. Desde hace dos años aproximadamente, venimos procesando una serie de directrices que llamamos guías de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Aquí se establecen algunos acuerdos de protección de derechos entre los países del Mercosur. La guía acaba de ser aprobada el viernes pasado por la reunión de alta

autoridad. Si bien no es un instrumento vinculante desde el punto de vista jurídico, hay un fuerte acuerdo en orientar todo el trabajo de protección de derechos de niños migrantes en base a esos acuerdos que hicimos en cuanto a las directrices de cómo trabajar.

Fundamentalmente, lo que hacen las guías es orientar la actuación de los funcionarios de las oficinas de migración. A su vez, las estructuras de migración crean un primer nivel de trabajo técnico para detectar, por ejemplo, si un niño está siendo víctima de trata o está transitando solo en la frontera o con adultos que no tienen los permisos para el tránsito legal de esos niños.

Ahora se empieza con un proceso de formación para los actores y operadores de la migración. La idea es articular los sistemas de protección, es decir, los INAU de cada uno de los países con las estructuras de migración a fin de que cuando hay presunción de trata o de tráfico de personas, se pueda actuar rápidamente. Se pretende generar una red de protección rápida en el momento en que se está intentando pasar a un niño en forma ilegal por la frontera.

En el Chuy tenemos el Centro de Protección de Derechos, el Ceprode, que es un servicio que funciona como promotor de derechos, pero también, es la puerta de entrada al sistema. Asimismo, estamos mejorando la infraestructura y, en este momento, estamos trabajando en un local al costado del estadio Samuel Prilliac. Es un lugar bastante chico para llevar adelante este trabajo, por lo que estamos trasladándonos a la zona céntrica del Chuy. De alguna manera, este servicio es una puerta de entrada al servicio de protección. En cuestión de días, tendríamos mejores posibilidades para intervenir desde el Centro de Protección de Derechos.

Ustedes nos preguntaron acerca de qué proyección tenemos de ampliación de servicios en el Chuy y va a contestar la señora Muriel Presno a quien le cedo la palabra.

SEÑORA PRESNO (Muriel).- En este momento en el Chuy contamos con tres centros CAIF que atienden junto con otro servicio que se abrió hace pocos días, que es un centro para hijos e hijas de estudiantes de liceo. Se trata de un centro que funciona en horario nocturno; son dispositivos nuevos y estamos haciendo experiencias piloto que se empezaron a diseñar e implementar desde el año pasado. Este centro fue creado para garantizar la aprobación y culminación del Ciclo Básico de estudiantes liceales, adolescentes o muy jóvenes, que funciona hasta la hora 21. Este es el horario posible para la culminación de estudios de padres o madres adolescentes por el tipo de cursada que es el nocturno; se buscó cubrir esta necesidad. Este servicio abrió hace dos semanas, está atendiendo a dieciséis niños y llegará a veinte. Se trabaja en coordinación con los servicios educativos de la zona, tantos liceos como UTU.

Además, tenemos los tres CAIF en el Chuy que, sumado a los cuatro servicios, en total, son cuatrocientos cuarenta y dos niños de los cuales dieciocho son de nacionalidad brasilera, es decir, un 5%. Como demanda insatisfecha de extranjeros, en este momento, tenemos una sola demanda. Esto no quiere decir que no tengamos pedidos específicos.

En cuanto a la forma en que se define un ingreso, es trabajando en el estudio teniendo en cuenta los mismos criterios de selección que cualquier niño. Por supuesto que a veces, el hecho de no ser de la nacionalidad puede o no ser un factor de vulnerabilidad. Cuando lo es, se toma en cuenta para priorizar ese ingreso; no necesariamente lo es. De todos modos, se estudia la situación como se hace con cualquier otro niño o familia que solicita el ingreso.

Por otra parte, para Rocha, tenemos proyectados tres servicios en apertura. Ya hicimos la ampliación en uno de los CAIF para mejorar un poco la demanda y se cambió la modalidad y se atienden treinta y cuatro niños más. A veces, tenemos la posibilidad de mejorar la capacidad locativa, que nosotros llamamos ampliación de cobertura en servicios ya existentes. Eso se hizo el mes pasado en uno de los CAIF.

Asimismo, tenemos proyectada para este año la apertura de una casa comunitaria en San Luis, que es una localidad pequeña a unos 18 kilómetros del Chuy, que atendería entre nueve y doce niños que serían pequeños, pues se apunta a que las casas comunitarias trabajen con niños en los dos primeros años de vida y que hagan una cobertura de hasta ocho horas para permitir la inserción de la mujer en el mercado laboral.

Luego, se abriría un CAIF en la ciudad de Rocha para atender a ciento ocho niños. Este centro abriría el año que viene; se trata de una construcción nueva.

Por último, tendríamos un CAIF Rural II en 18 de Julio, cercano a la localidad de San Luis, que atendería hasta cincuenta niños. Este es un local que se está refaccionando y estimamos que este año ya estaría funcionando. Estas son las proyecciones de la zona.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Fernando).- El CAIF en San Miguel o 18 de Julio es un acuerdo que hicimos con la intendencia de Rocha; es un local que es propiedad de la intendencia, y ahora nosotros lo tenemos en comodato. Ya hay una empresa trabajando en el reciclaje y adecuación para infraestructura del CAIF. Además, estamos compartiendo el costo de la refacción. Ya está la obra instalada y suponemos que a principios de 2019 el centro ya estaría atendiendo a cincuenta niños y sus familias. Mucha de esta gente también trabaja en el Chuy; algunos son trabajadores rurales. Ahí nos parecía que había una demanda.

En este caso, respondemos a una de las demandas fuertes de la comunidad, pues tenemos varias manifestaciones de organizaciones y de vecinos solicitando este servicio que estará bastante asociado a la casa comunitaria de San Luis que está entre 7 kilómetros y 10 kilómetros de 18 de Julio. Se trata de una población de no más de 12 niños de 0 a 3, años por lo que vamos a atenderlos directamente en San Luis. Ya se están haciendo las capacitaciones de las educadoras que trabajarán allí.

SEÑOR GIANOLI (Gabriel).- Hay algo que no entendí.

En oportunidad de la presencia de la señora ministra de Educación y Cultura, se habló de que se iba a emitir un decreto por el cual a aquellos migrantes que llegaran al país, aunque su documentación no estuviera en regla, se los inscribiría. Lo mismo pasa con los CAIF, porque aquí se habló de la demanda insatisfecha de un caso, pero no se si se refería a migrantes o no.

SEÑORA PRESNO (Muriel).- Hasta hace un mes teníamos un niño de nacionalidad extranjera que no estaba atendido. De todas maneras, la falta de algún proceso identificatorio o filiatorio nunca es un impedimento para el ingreso al servicio. En realidad, primero se lo ingresa y se trabaja eso como uno de los primeros objetivos, sea lo que haya que trabajar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no entendí mal, la demanda está satisfecha según lo que nos dicen. Por lo que escuché, felizmente, en ningún momento podemos decir que los CAIF están desbordados. ¿Es correcta la apreciación que estoy haciendo?

SEÑORA PRESNO (Muriel).- La demanda satisfecha es de niños extranjeros; tenemos demandas de niños uruguayos que no logramos cubrir y por eso se planificaron estas ampliaciones y mejoras en la cobertura.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Fernando).- Decíamos que en el quinquenio estamos con una meta ambiciosa de cobertura. En cuanto a niños de 0 a 3 años, estamos trabajando en el marco del Sistema Integrado de Cuidados. La meta es llegar al 65% de niños de 0 a 3 años atendidos en un centro de primera infancia.

Hablando a nivel nacional, estamos por encima del 50%. Ahora entramos a una etapa de apertura importante de centros. Tenemos dos modalidades de construcción: una tiene que ver con presupuesto propio. Las licitaciones son generadas por la CND. Nosotros le transferimos a CND y este hace la licitación pero ahora entramos en una etapa de construcción por PPP. De alguna manera, en este caso, no sabemos -es un trabajo que venimos realizando permanentemente con la CND- cuáles van a ser exactamente los tiempos. Ahora, hicimos un primer llamado y se dan 180 días a las empresas para confirmar su voluntad. A finales de 2018 empiezan a trabajar un número importante de centros CAIF. Algunas licitaciones son hechas en conjunto con la ANEP, lo que implica una estrategia desde el punto de vista de los llamados muy convenientes por el esfuerzo que hace el Estado para hacer licitaciones pero, también, es una complejidad por el número de centros que se realizan. Se están licitando CAIF y jardines de infantes de ANEP en paquetes en conjunto. Para 2020 y 2021 hay una serie de terminaciones de obras de centros muy importantes; hablo de más de cincuenta nuevos centros en todo el país.

El tema de la frontera queda pendiente. Cabe señalar que en lo que resta del período no vamos a contar con todos los recursos para la atención del 100% de la demanda. De hecho, ya hemos ampliado la cobertura en el Chuy y, como dije, vamos a tener estos dos nuevos centros para este año y principios de 2019. Una vez que esos centros estén abiertos, veremos cuál será el nivel de la demanda insatisfecha. En acuerdo con la ANEP, en la medida en que pueda ampliar los servicios de tres años, a nosotros se nos genera capacidad para empezar a trabajar con los niños de un año. Liberamos capacidad de tres años, son absorbidos por la ANEP, y

nosotros bajamos la atención a un año. Nosotros vamos a cerrar un grupo de tres años si lo abre la ANEP; si no, lo mantenemos.

Estamos con el proceso de licitación para las obras por PPP y, en la medida en que la ANEP tenga nuevos edificios y que empiece a ampliar la cobertura de tres años, nosotros comenzamos a trabajar con los niños de un año. Estamos en pleno proceso de tomar decisiones muy cuidadosas para no bajar el nivel de cobertura. Hay una muy buena evaluación de los jardines de primaria. Las diferencias desde el punto de vista del desarrollo social y de la estimulación de un niño que entra con cuatro años a un jardín que viene de los CAIF con respecto a los demás son muy notorias. Entonces, no queremos que haya ninguna interrupción en la atención de los niños que empezaron a los dos años ya sea en la ANEP o con nosotros.

Me gustaría aprovechar esta oportunidad para hablar de la guía del niño migrante, de la protección de sus derechos. Se trata de un tema que estamos asumiendo como Estado y, por lo tanto, como Parlamento también. Entonces, estaría ofreciendo enviar a la Comisión la guía y el proceso que el país va a estar desarrollando en conjunto con el resto de los países del Mercosur para que, en la medida en que estos temas estén presentes en este ámbito, puedan saber que estamos implementando una estrategia de protección de derechos de los niños migrantes. Vamos a enviar todos los materiales aprobados en la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur la semana pasada.

La guía es un instrumento. Se aprobaron las directrices para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en el Mercosur.

SEÑOR MERONI (Jorge).- Me gustaría que esos materiales no solo se enviaran a esta Comisión. Yo trabajo también en la Comisión Especial de Población y Desarrollo y, para el próximo mes, tenemos pensado aprobar el proyecto de ley sobre trata de personas. Sería bueno contar con esos ejemplares.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Fernando).- En principio, no están impresos, pero los podemos mandar vía correo electrónico.

SEÑORA ÁLVAREZ (María).- Ustedes hablan de pasar de tres años a primaria. ¿Eso se conversó con las autoridades correspondientes? Lo pregunto, porque cuando se comenzó con los chicos de cuatro años, las capacidades de los locales estaban totalmente colmadas. Ahora, hay salones con más de cuarenta niños de cuatro años en salones muy pequeños.

Los CAIF están muy bien atendidos pero, a veces, a Primaria le falta capacidad locativa. No sé si esto se está trabajando en conjunto con primaria.

SEÑORA PRESNO (Muriel).- Con Primaria hay tres niveles de trabajo. Uno refiere al diseño de la política planteado por el director Fernando Rodríguez en cuanto a dónde se van a ir localizando tanto los nuevos centros de primera infancia como los jardines según un estudio de población, sabiendo en qué zonas pueden ser más necesarios en función de las situaciones de vulnerabilidad. Eso se hizo hace un tiempo y se va ajustando con los cambios que se van identificando en grandes estadísticas poblacionales.

Cuando hay una proyección más cercana a la apertura de grupos de tres años de ANEP, se empieza a trabajar a nivel de los directores del INAU para saber qué centros hay en la zona de primera infancia y si es necesario hacer un ajuste de la oferta, es decir, si la apertura de grupos de tres años va a implicar que debamos bajar nuestra atención. A veces, eso no es necesario, porque hay demanda satisfecha y se llega a la universalización.

Por último, a nivel territorial, cada centro trabaja con las escuelas de la zona. Si la escuela no va a dar respuesta a todas las situaciones, se analiza cuáles son los niños que deben seguir en los CAIF para brindar una oferta más integral. Estas son las tres dimensiones del trabajo que se va realizando. La primera es permanente en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados; la segunda también, y se va haciendo cuando identificamos que hay cambios en la planificación global, y la tercera también es permanente pero a nivel territorial.

SEÑOR GIANOLI (Gabriel).- Quiero señalar algo para trasladar al titular de esta banca que estoy ocupando. Ya que la convocatoria estaba vinculada con la situación del Chuy, ¿podemos decir que la demanda insatisfecha está dentro del rango de la existente en el país y que no advertimos un desajuste en la zona?

SEÑOR RODRÍGUEZ (Fernando).- No advertimos una presencia particular de migrantes con la situación de que la frontera desaparece en términos formales, con un desplazo de la población. En las escuelas de Primaria de Uruguay también hay niños brasileños que viven del lado de Brasil; eso sucede en algún caso con los CAIF.

La demanda insatisfecha del Chuy está en los parámetros de otras zonas del país; inclusive, es menor a la que tenemos en Montevideo y Canelones. En estos departamentos tenemos todavía una demanda insatisfecha más alta. Así como tenemos en algunos territorios 0% demanda insatisfecha -con la atención del 100% de los niños menores de tres años-, en Montevideo y Canelones estamos en el 26%, y en otras zonas, en el 75%. Por lo tanto, la demanda en el Chuy está en el promedio del país.

SEÑOR MERONI (Jorge).- ¿La demanda insatisfecha está relacionada con la población que existe en el departamento o en el territorio? Lo pregunto porque el licenciado Fernando Rodríguez dijo que Montevideo y Canelones eran los dos departamentos con mayor demanda insatisfecha y, casualmente, son los de mayor población.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Fernando).- Hay dos indicadores. Uno, tiene que ver con la intención de universalizar el acceso a la cobertura de primera infancia para los niños de tres años. Tomamos a la población de niños de tres años como potencial integrante de un centro de primera infancia y decimos que vamos a llegar al fin del período con el 100% en un CAIF o en ANEP.

La otra medida más ajustada en términos de demanda insatisfecha tiene que ver con las familias que se acercan a un centro y que quedan en la lista de espera. Esa sería la demanda insatisfecha explícita: los padres tuvieron la intención de que el niño entrara en un CAIF y no pudo hacerlo por falta de lugar. En el caso de los centros del Chuy, acabamos de cambiar de modelo el CAIF Artigas II y de aumentar en treinta y cuatro niños la cobertura. Con ese centro se atiende prácticamente el 100% de la demanda insatisfecha.

SEÑORA ÁLVAREZ (María).- ¿Hay algún seguimiento para saber si el niño que permanece todo el año en el centro pasa luego al tercer nivel? Lo pregunto porque hay padres que no tienen trabajo del lado brasileño y que se vienen al Uruguay seis meses para después retornar a su país.

SEÑORA PRESNO (Muriel).- Cuando hay situaciones de desvinculación de los niños se hace un seguimiento, es decir, cuando baja la asistencia y no es por razones que se comprueben. Si hubiera una situación en la que se conociera que un niño se fuera a mudar, se indagarían las condiciones así sea en otro país. Las situaciones que detectamos con posible riesgo de trata se trabajan en la interna del INAU y con las organizaciones homólogas de los demás países para mantener cierto nivel de seguimiento.

Siempre se hace un seguimiento de la posible inasistencia y de la desvinculación si no es la esperada por edad y no por el cierre del proceso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que la información brindada nos permite tener un mejor panorama de la realidad.

Agradecemos su presencia.

Se levanta la reunión.